

**Asociación de Productores Cinematográficos
y Audiovisuales de Puerto Rico, Inc.**

23 de abril de 2013 - Ponencia Original

25 de abril de 2013 - Ponencia corregida a petición del Presidente de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Deportes y Globalización.

Hon. Antonio J. Fas Alzamora
Presidente
Comisión de Turismo, Cultura, Recreación
y Deportes y Globalización
Senado de Puerto Rico

Hon. Senador Antonio J. Fas Alzamora:

P. del S. 365 *Para enmendar los artículos 2.2, 3.3, 7.3 y 8.3 de la Ley Número 27 del 24 de marzo de 2011, conocida como la “Ley de Incentivos Económicos para la Industria Fílmica de Puerto Rico” y derogar la Ley Número 304 del 21 de diciembre de 2012.*

Agradecemos a los miembros de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Deportes y Globalización del Senado de Puerto Rico y su presidente, honorable Antonio Fas Alzamora, la oportunidad que nos dan de presentar nuestra opinión sobre un asunto tan importante como el que se discute en el Proyecto del Senado 365.

Mi nombre es Leandro Fabrizi y soy el presidente de la Asociación de Productores Cinematográficos y Audiovisuales de Puerto Rico (APCA). Somos una organización sin fines de lucro, creada con el propósito de conglomerar un frente unido de productores de cine y audiovisual en Puerto Rico, que represente a nuestra comunidad ante el Gobierno y ante colegas e instituciones internacionales. Representamos a una fuerza de trabajadores, empresarios y proveedores de servicios de

una industria que abarca el cine, la televisión y la web en la producción y desarrollo de contenido audiovisual en forma de películas de ficción y documental, programación para TV, publicidad, vídeos musicales, cortometrajes, festivales, talleres, por decir algunos. Entre nuestros miembros cabe destacar a Jacobo Morales, Blanca Eró, Luis Molina Casanova, Antonio Betancourt y Efraín López Neris, entre otros reconocidos veteranos y una nueva generación de profesionales de la industria. En APCA prestamos especial atención al mejoramiento y desarrollo de la capacidad profesional de los productores y productoras, para generar un ambiente favorable al establecimiento de una industria cinematográfica nacional sólida.

El Proyecto del Senado 365 señala una situación que ha sido objeto de discusión en APCA y en la comunidad cinematográfica en general desde el momento en que se aprobó, a última hora y en "cuartos oscuros", la ley 304 del 21 de diciembre de 2012. Ello sin vistas legislativas y sin consulta con nuestra comunidad.

Los cambios y enmiendas que se hicieron a la "Ley de Incentivos para la Industria Fílmica de Puerto Rico", Ley 27 del 2011, a través de la mencionada Ley 304, afectan negativamente el desarrollo de una industria de cine en Puerto Rico sólida y sostenible. Los cambios introducidos permiten, entre otras cosas, el otorgamiento de créditos contributivos por la contratación de personal técnico no-residente de Puerto Rico y para ello se amparan en una falacia que establece que nuestro país no cuenta con técnicos cualificados para trabajar en producciones extranjeras. Esta noción menospreciante y equivocada va en detrimento de la capacidad, credibilidad y reputación de los técnicos

de Puerto Rico que se destacan internacionalmente por su excelencia profesional y se enfrentan ahora a la posibilidad de ser desplazados por personal técnico no residente de Puerto Rico.

Esta ley 304 formó parte de una política del pasado gobierno, a través del Consejo Asesor para la Industria de Cine del ex-gobernador Luis Fortuño, que colocaba en una gran ventaja al cine producido por extranjeros sobre el cine producido por residentes de Puerto Rico.

Agradecemos que los Senadores hayan propuesto, a través del P. del S. 365, derogar la Ley 304, sobre todo la intención de eliminar un incentivo que otorga un 20% de crédito contributivo por la contratación de técnicos no-residentes, conocido en inglés como el "Below the line". Este es un primer gran paso en la dirección correcta. El próximo paso debe ser realizar una evaluación total de las leyes que aplican al cine y con especial énfasis en el 20% de crédito contributivo al "Above the line no residente". Nuestra organización se opone a ese incentivo. Los trabajadores del cine, no son sólo los técnicos, sino también el talento frente a cámara, directores, productores y guionistas, entre otros, que quedan desplazados con el incentivo del 20% al "Above the line no residente". Solicitamos la creación de una nueva ley que sustituya la Ley 27 por una más justa creada en un proceso democrático participativo y que esta nueva ley tenga como objetivo principal el fortalecimiento de nuestro cine nacional.

Entendemos, en última instancia, que urge realizar una evaluación profunda y amplia de los beneficios de las leyes de incentivos

contributivos para determinar con certeza, a partir de información estadística fidedigna, los beneficios reales que ofrecen a la economía del país estos créditos en general.

Desde esa voluntad es imperativo hacernos varias preguntas:

¿Cuál es la historia de estos incentivos? ¿Por qué pensamos que estos incentivos contributivos generan un desarrollo económico? Y ¿en qué estudios se basaron los criterios que dieron paso a estas políticas públicas?

Esto nos lleva a la Ley inicial 362 del 1999 y la subsiguiente Ley 27 del 2011. Es importante ir a la visión que dio origen a estas leyes, con una mirada crítica e informada, si queremos contestarnos estas preguntas con seriedad. Leamos un resumen de lo que plantea la ley 27 del 2011 en su exposición de motivos. Cito:

“...La producción y distribución de películas y programas televisivos es uno de los recursos culturales y económicos más valiosos de la Nación. Según un informe del 2010 de la Asociación Cinematográfica de los Estados Unidos, la industria del cine y la televisión fue uno de los principales patronos del sector privado en el 2008, ya que empleó aproximadamente a 2.4 millones de personas y generó \$41.7 mil millones de dólares en salarios a trabajadores estadounidenses, con un salario promedio de 26% más alto que el promedio nacional. La industria también fue una fuerza muy importante para pequeños negocios, generando aproximadamente \$40 mil millones de dólares en pagos a más de 144,000 negocios en el 2008. El impacto de la industria del cine y la televisión tuvo un efecto positivo considerable en la base contributiva, generando \$15.7 mil millones de dólares en ingresos al fisco provenientes de contribuciones federales en el 2008. La industria también es una de las más competitivas en el mundo, ya que genera constantemente una balanza comercial positiva en

prácticamente todos los países donde hace negocios... A pesar de que la Ley Núm. 362 ha sido instrumental en fomentar el crecimiento de las industrias del cine y la televisión, las condiciones competitivas actuales de la industria requieren que el marco de incentivos aplicables sea revisado y ampliado para cubrir nuevos medios y poner la estructura de costo de Puerto Rico a la par o menos que en otras jurisdicciones principales, tales como Connecticut, Georgia, Luisiana, Massachusetts, Michigan y Nuevo México."

Es evidente que con esta ley se busca insertar a Puerto Rico en un ambiente de negocio aparentemente "lucrativo". Debemos aclarar que los planteamientos en la ley se amparan en un estudio comisionado por el Motion Picture Association of America (MPAA) y realizado por la firma de contabilidad Ernst and Young (E&Y) con el propósito de demostrar que hay beneficios económicos para los estados en la aplicación de estos créditos contributivos. Este estudio promueve una apuesta económica que tiene sus orígenes en la historia de los incentivos contributivos para la industria fílmica en los Estados Unidos.

La idea de dar créditos contributivos a compañías productoras comenzó en la década de los 90 cuando los altos costos de producción en California tuvieron el efecto de llevar las producciones a Canadá. La nueva ola de subsidios contributivos comenzó en dos estados: Nuevo México y Luisiana. Siguiendo las iniciativas del gobierno canadiense, ambos estados ofrecieron a los productores de cine créditos contributivos muy generosos basados en porcentajes de los costos de las filmaciones llevadas a cabo dentro de sus fronteras. Luisiana ofreció un crédito de 25% de los costos y un 5% extra en compras y salarios a residentes. Nuevo México ofreció un 15% de crédito y luego lo aumentó a 25%. A consecuencia de los esfuerzos de promoción de estos estados, ofrecimientos similares no tardaron en propagarse por los demás estados,

entre ellos Puerto Rico, uno de los más generosos de todos.

Actualmente, un buen número de estados tienen subsidios destinados al cine como resultado de una euforia inicial típica de cualquier otra empresa financiada sustancialmente por el estado. Es muy importante entender que la MPAA, que comisionó el informe favorable citado en la ley, es la organización que agrupa y representa a los principales estudios cinematográficos que producen las películas que reciben los incentivos. El informe realizado por la firma Ernst & Young y titulado **"Evaluating the effectiveness of state film tax credit programs"** no demuestra claramente - ni se atreve a afirmar directamente- el éxito de estos incentivos y en cambio se limita a hacer listas de posibles beneficios. El estudio plantea tantas ambigüedades que hace a uno preguntarse si en efecto tienen alguna evidencia para sustentar sus reclamos positivos.

Muchos de los estudios, como los de la MPAA, están siendo cuestionados a lo largo de los Estados Unidos. Con solo hacer una búsqueda simple saltan a la vista numerosos artículos y reportes independientes con titulares escandalosos, por ejemplo:

- How Hollywood Is Ripping Off Taxpayers
- Michigan Town Woos Hollywood, but Ends Up With a Bit Part
- Louisiana's Tax Credits Disproportionately Benefit the Wealthy, While Budget Cuts Harm Everyone
- How Steven Spielberg's Lincoln Benefited from Crony Capitalism - Virginia taxpayers helped foot the bill for the Hollywood blockbuster.

- More States Abandon Film Tax Incentives as Programs' Ineffectiveness Becomes More Apparent
- State Film Industry Incentives: A Growing Cronyism Fiasco
- Not Much Bang For Too Many Bucks
- Tax Credits for Movie Makers? Two Thumbs Down
- Louisiana Film Tax Credits: Costly Giveaways to Hollywood
- "Breaking Bad" bill passes easily but critics say film incentives are just plain bad"

Entre las muchas noticias, ensayos investigativos, informes independientes y estatales que plantean serias interrogantes sobre la efectividad de los incentivos contributivos a la industria cinematográfica, se destacan los estudios realizados por el "**Tax Foundation**" y el "**Center on Budget and Policy Priority**". Estas organizaciones independientes, dedicadas a investigar y analizar las políticas públicas relacionadas a las contribuciones, concluyen que los estudios que presentan un panorama favorable padecen cuando menos de:

- Falta de transparencia
- Exageraciones en el impacto en el turismo
- Contabilidad doble de empleos creados con dudosas fórmulas
- Intereses políticos y privados invertidos en un resultado positivo de estos estudios
- Lenguaje ambiguo y abundantes generalizaciones

Por otro lado, en su análisis sobre el efecto de los incentivos contributivos en la economía y en la industria cinematográfica, coinciden en que estos no cumplen con el propósito para el cual fueron creados. ¿Por qué?

Luego de una lectura minuciosa de estos estudios, APCA resume algunos de los hallazgos, añadiendo a la reflexión nuestra experiencia en Puerto Rico.

- Hay que preguntarse cómo definimos el crecimiento económico y cómo se mide. Una economía en crecimiento es más que trabajos nuevos. Esta debe mejorar la calidad de vida y aumentar la riqueza, al ampliar la productividad por medio del desarrollo y el uso de nuevas tecnologías, y esto ocurre con una fuerza trabajadora estable. Contar únicamente los trabajos añadidos no prueba el que los contribuyentes y el estado ganen con esa ecuación. Por supuesto que algunos trabajos son más glamorosos que otros. Hollywood es el ejemplo más significativo. Pero esto es solo en apariencia.
- Aun cuando los estados atraen producciones con estos incentivos "lucrativos", el mérito de dichos incentivos como herramienta de desarrollo económico, que es la manera en que los estudios los mercadean, no radica en el número de películas que atraen, sino más bien en la cantidad de bienes que generan en forma de empleos estables e ingresos para los residentes de una manera costo efectiva.

- Muchos de los señalamientos hechos en los estudios independientes contrastan seriamente con los reclamos de éxito que se ofrecen en el informe de transición más reciente sobre los resultados de esta política pública en nuestro país. Mientras los estudios independientes incluyen a Puerto Rico en su análisis negativo, en la isla reclamamos éxitos excepcionales a la norma.
- La mayoría de los Estados reportan ganancias en un promedio de 18 centavos por dólar "invertido". Por ejemplo: Massachusetts reporta 16 centavos por dólar reclamado; Connecticut reporta 7 centavos; Luisiana 18; Michigan 11; Arizona 28; Pennsylvania 24. El promedio oscila entre .07 y .28 centavos de dólar.
- Los únicos dos estados que reportan una "inversión" con resultados positivos son New York y Nuevo México, pero estos números responden a una producción cinematográfica sostenida durante 5 años consecutivos. La competencia por ofrecer mejores incentivos contributivos a la industria hace de este mercado uno pasajero, convirtiéndolo en un negocio gitano, que se mueve constantemente de Estado en Estado. No hay garantías que sustenten una producción permanente en la mayoría de los casos. Es una carrera hasta el fondo, en la que los Estados luchan por ofrecer los mejores incentivos, o sea, la mayor cantidad de dinero como una especie de soborno a empresas multimillonarias.

- Al Estado "invertir" en el cine tantos recursos económicos, los residentes que supuestamente se benefician de estos subsidios terminan, por consiguiente, pagando la "inversión" del país en calidad de menos servicios como educación, salud, seguridad y a su vez pagando mayores impuestos en otras áreas a consecuencia de esta supuesta "inversión".
- A simple vista los créditos contributivos parecen ser un arreglo fácil y rápido que provee empleos y negocios para los residentes de los estados, pero en realidad a quienes benefician en su mayoría es a no-residentes, especialmente a profesionales del cine y la televisión con salarios onerosos.
- Aunque estos no-residentes ocupan habitaciones de hotel, consumen comidas de negocios y generalmente contribuyen a la economía, esto no redundaría necesariamente en un beneficio económico, más aún cuando estos gastos están siendo subsidiados a su vez por el incentivo. Peor aún, en Puerto Rico las cifras oficiales no especifican si el ingreso por la actividad económica que generan estas películas es valor neto o valor bruto, entre los cuales hay una marcada diferencia en cuanto al beneficio real para la economía del país.
- La gran mayoría de los empleos que se generan son temporeros y a tiempo parcial. También hay que tomar en consideración los llamados "shifting jobs", es decir, que en esta industria una persona empleada cambia su empleo por uno con mejor salario, pero en muchos casos se queda desempleado al finalizar la producción. Además, no se aclara si estos empleos

son calculados usando las fórmulas establecidas para estos fines como por ejemplo el FTE o "Full Time Equivalent". En otras palabras, un "shifting job" no es un empleo creado.

- Los créditos contributivos transferibles son también un negocio lucrativo. Una suma considerable del dinero invertido se pierde en la devaluación implícita en la venta de los créditos contributivos y en los "brokers" que cobran 25% o 30% por gestionar estas ventas. Ambos elementos del trámite reducen sustancialmente la efectividad por dólar invertido por los contribuyentes en la forma de los incentivos. Mientras el dinero del contribuyente se filtra o se pierde, un grupo reducido de negociantes, que sin los incentivos contributivos no existiría, se enriquece.
- Los aumentos en incentivos contributivos benefician a las compañías locales que ofrecen servicios de consultoría para que las productoras extranjeras que se establecen en la isla se beneficien de los mismos. Este es el caso de "Film Production Capital, LLC" que se establece en alianza estratégica con "Production Advisory Services of Puerto Rico". Es un hecho que la apertura de esta compañía norteamericana se dio como resultado de la Ley 27 de Incentivos Contributivos para la Industria de Cine del 2011.
- Un reportaje reciente sobre el Departamento de Hacienda de Massachusetts reveló que de los \$44 millones que se otorgaron

en créditos contributivos, dos terceras partes salieron fuera del Estado y un 47% de los ingresos generados fueron a parar en manos de aquellos que ganan más de 1 millón de dólares. Por lo tanto, un grupo muy reducido de residentes y empresas extranjeras se benefician sustancialmente de los incentivos, mientras que la mayoría recibe un beneficio mínimo, si alguno.

- Otro de los muchos aspectos problemáticos generados por el negocio de los incentivos es el “pass through”. Esta gestión funciona cuando compañías locales tramitan los gastos de compañías foráneas como si fueran propios. De esta manera reciben el beneficio del crédito contributivo del 40% sobre gastos que no se quedan en el país.
- También se señala que las entidades que manejan los incentivos, en nuestro caso la Corporación de Cine de Puerto Rico, no cuentan con recursos suficientes para fiscalizar y monitorear efectivamente estos trámites.

Por último, concluimos que las leyes vigentes de incentivos contributivos para la industria cinematográfica son un gasto que paga el pueblo de Puerto Rico, según están concebidos y aplicados en la actualidad. Este esquema favorece principalmente y desproporcionadamente a las producciones extranjeras otorgando millones de dólares en créditos que, a todas luces, no redundan en beneficios reales para la economía de Puerto Rico ni para el desarrollo de la industria de nuestro cine.

Mientras se otorgan o regalan 50 millones principalmente a las casas productoras de películas extranjeras, para la industria nacional de cine se asignan unos míseros 3.2 millones en forma de préstamos y no de dádivas como es el caso de las producciones multimillonarias que vienen de afuera. Hay años en que ni siquiera se ha otorgado la totalidad de los fondos asignados para estos préstamos. ¿Cómo podemos hablar de generar una industria local saludable cuando se abandona el Fondo Cinematográfico, insuficiente por demás y que ha cambiado muy poco desde su creación, mientras se enmiendan las leyes para añadir más créditos contributivos? Ahora se habla de aumentar el tope de los incentivos a 350 millones según la página en el Internet de la Corporación de Cine. Sin duda, hay demasiado gasto, y repito: gasto, para incentivar las producciones extranjeras y muy poca inversión en el desarrollo de nuestro cine.

Es escandaloso que, en algunos casos, los bufetes y compañías de asesoramiento que se benefician de las transacciones relacionadas a incentivos de cine son los mismos que impulsaron la ampliación de las leyes de incentivos, cada vez más lucrativas para las productoras foráneas. Concluimos que las leyes de incentivos son un gran negocio para un puñado de compañías e individuos que tienen influencia en los procesos legislativos que conforman la ley.

Exigimos que APCA, así como otros sectores de la industria, seamos parte integral en la articulación de una ley de cine. Una nueva ley más justa y productiva debe beneficiar a todos los sectores, tanto a los productores

puertorriqueños, a nuestros técnicos y actores que contribuyen al erario público, al gobierno, a las compañías productoras extranjeras y al pueblo de Puerto Rico. En última instancia, la industria del cine puertorriqueño jamás debe quedar en una posición desventajosa, como es el caso actualmente.

El diseño de esta nueva Ley de Cine debe estar fundamentado en estudios a profundidad sobre las ventajas y desventajas de los incentivos contributivos y debe revisar además la Ley 121 del Fondo Cinematográfico a modo de crear verdaderas condiciones favorables para el desarrollo del cine puertorriqueño sin excluir la promoción de Puerto Rico como destino fílmico.

Desde la División de Educación de la Comunidad, la DIVEDCO, hasta las producciones de películas y documentales puertorriqueños que le siguieron y que incluyen a Jacobo Morales, cuyas películas nos han dado a conocer mucho más en el exterior que ningún incentivo contributivo, permitieron la creación de infraestructura y técnicos cualificados. Esto a su vez se convirtió en el mayor elemento de atracción para que las producciones extranjeras vinieran a filmar sus películas en Puerto Rico. Sin embargo, el desarrollo de las leyes ha venido drenando esos cimientos. No podemos olvidar que sin cine puertorriqueño no hay continuidad y sin continuidad no hay infraestructura ni técnicos. Y sin técnicos ni infraestructura desaparece Puerto Rico como destino fílmico, con o sin incentivos. Esa es la realidad.

Más aún, queremos cambiar el paradigma que impera en la visión gubernamental sobre lo que deben ser las estructuras de producción del

cine puertorriqueño.

No podemos importar ni imitar los esquemas de producción del cine de Hollywood, sino atemperar la producción del cine puertorriqueño a partir de las posibilidades económicas reales a nuestro entorno y propiciar lenguajes cinematográficos propios. Tampoco debemos medir el éxito del cine puertorriqueño únicamente a partir del éxito económico.

Coincidimos con la afirmación del director del Instituto Mexicano de Cinematografía, Jorge Sánchez, quien afirma, y cito:

“Hay quienes claman por hacer del cine algo rentable económicamente, pero nosotros creemos que antes que todo se debe apostar por la producción de un cine rentable socialmente, dando espacio a todas las voces.”

Leandro Fabrizi Ríos
Presidente

Contacto:

787-245-8469 / lfabrizi@gmail.com

Dirección postal:

APCA
P.O. Box 9023659
San Juan, PR 00902-3659